Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8863**
14. Wahlperiode 24. 04. 2002

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht nach § 99 BHO über die Besteuerung der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 24. April 2002.

Abkürzungen

AO	Abgabenordnung
BFH	Bundesfinanzhof
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BStBl	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EStG	Einkommensteuergesetz
FG	Finanzgericht
ggf.	gegebenenfalls
KAGG	Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften
rd.	rund
Rz.	Randziffer
UmwStG	Umwandlungssteuergesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz

0 Zusammenfassung

0.1 Unter bestimmten Voraussetzungen sind Einkünfte aus der Veräußerung von Wertpapieren, die im Privatvermögen gehalten werden, einkommensteuerpflichtig. Seit Mitte der 90er-Jahre ist die Anzahl der Privatanleger sprunghaft gestiegen, die Aktien und Anteile an Aktienfonds erworben und veräußert haben. Die Bedeutung der zutreffenden Besteuerung der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren hat damit zugenommen. Den Bundesrechnungshof hat dies veranlasst zu prüfen, in welchem Umfang Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften vollständig erklärt und ob sie von den Finanzämtern zutreffend besteuert werden. (Tz. 1)

0.2 Bis zum Veranlagungszeitraum 1998 waren Einkünfte aus der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Wertpapieren als Einkünfte aus so genannten Spekulationsgeschäften steuerpflichtig, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als sechs Monate betrug, der Gewinn nicht bei einer anderen Einkunftsart anzusetzen war und insgesamt innerhalb eines Veranlagungszeitraumes ein Gewinn von mindestens 1 000 DM angefallen war. Ab dem Veranlagungszeitraum 1999 ist diese Spekulationsfrist auf ein Jahr verlängert worden. Außerdem dürfen nunmehr auch Verluste aus solchen Veräußerungsgeschäften über einen Veranlagungszeitraum hinweg innerhalb dieser Einkunftsart berücksichtigt werden. Ab dem Veranlagungsjahr 2002 sind Gewinne und Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften nur noch zur Hälfte in die Veranlagung zur Einkommensteuer einzubeziehen. (Tz. 2)

0.3 Die Erhebungen bei Finanzbehörden haben ergeben:

Die Eintragungen der Steuerpflichtigen zu privaten Veräußerungsgeschäften in den Steuererklärungen beschränkten sich zumeist auf zahlenmäßige Darstellung der Jahresergebnisse in den entsprechenden Zeilen der amtlichen Vordrucke. Belege oder Aufzeichnungen wurden regelmäßig nicht beigefügt, obwohl ausnahmsweise beigefügte Abrechnungen von Kreditinstituten und Finanzdienstleistern belegen, dass selbst umfangreiche Wertpapiergeschäfte zeitraum- und betragsmäßig von den Kreditinstituten für die Kunden aufgelistet werden.

Die Finanzämter folgten den Angaben der Steuerpflichtigen weit überwiegend ohne erkennbare Prüfung. Selbst wenn Angaben unklar oder nicht nachvollziehbar waren, unterließen sie es, Unterlagen anzufordern oder sonst Aufklärung zu verlangen. In Fällen, in denen Steuerpflichtige keine Angaben zu entsprechenden Einkünften machten, sich jedoch Anhaltspunkte für private Veräußerungsgeschäfte ergaben, verzichteten sie durchweg auf weitere Ermittlungen.

Eine wirksame Kontrolle der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften ist bereits aus tatsächlichen Gründen kaum möglich. So muss seit der Abschaffung der Vermögensteuer Wertpapiervermögen nicht mehr erklärt werden. Somit kann das Finanzamt nicht mehr auf die früher aus der Vermögensteuererklärung gewonnenen Erkenntnisse zurückgreifen. Aus der Einkommensteuererklärung ergeben sich keine zuverlässigen Anhaltspunkte für die Vollständigkeit der erklärten Einkünfte aus privaten Wertpapiergeschäften.

Die Finanzämter sind darüber hinaus aus rechtlichen Gründen gehindert, die Vollständigkeit der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften umfassend zu kontrollieren. So dürfen die Finanzbehörden von Kreditinstituten nicht verlangen, dass diese ihnen zum Zwecke der allgemeinen Steuerüberwachung Mitteilung über dort für ihre Kunden geführte Depotkonten oder über deren Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften machen. Zwar haben Steuerpflichtige solche Einkünfte wahrheitsgemäß zu erklären; bestimmte Unterlagen zum Nachweis der erklärten Einkünfte brauchen sie jedoch nicht beizufügen. Eine Verpflichtung zur mehrjährigen Aufbewahrung entsprechender Unterlagen besteht für Steuerpflichtige nicht. Als Folge nicht oder unvollständig erklärter Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften vermutet die Deutsche Steuergewerkschaft Steuerausfälle in Höhe von mehr als 1,5 Mrd. Euro jährlich. Bund und Länder verfügen über kein Instrumentarium, um die Höhe der zu erklärenden Veräußerungsgeschäfte auch nur näherungsweise bestimmen zu können. (Tz 3)

0.4 Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes stellen die angeführten Kontrollhemmnisse strukturelle Mängel des Erhebungsverfahrens dar. Diese führen dazu, dass der gesetzliche Anspruch der öffentlichen Hand auf die Besteuerung der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren nicht entsprechend dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung durchgesetzt werden kann. Die dadurch verursachte Belastungsungleichheit gefährdet die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung dieser Einkünfte.

Der Bundesrechnungshof hat als Abhilfe vorgeschlagen, für Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften eine maßvolle Abzugsteuer, ggf. mit Abgeltungswirkung, gesetzlich einzuführen. Kann sich der Gesetzgeber hierzu nicht entschließen, so sollte er die Kreditinstitute und Finanzdienstleister gesetzlich dazu verpflichten, private Wertpapiergeschäfte nach einheitlichem Muster den Finanzbehörden mitzuteilen (Kontrollmitteilungsverfahren). Ein Vorbild hierfür bietet das auf Datenaustausch beruhende Verfahren zur Mitteilung von freigestellten Kapitalerträgen an das Bundesamt für Finanzen. (Tz 4)

0.5 Das Bundesministerium der Finanzen hat eingeräumt, dass die Besteuerung von privaten Veräußerungsgeschäften verbessert werden könne. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes reichten jedoch nicht aus, die als Abhilfe vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu begründen. So habe die Finanzverwaltung durch verschiedene Maßnahmen auf die gestiegene Bedeutung privater Veräußerungsgeschäfte reagiert und u. a. die Steuererklärungsvordrucke ab dem Veranlagungsjahr 2000 geändert. Dies habe der Bundesrechnungshof in seiner Prüfung noch nicht berücksichtigt.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes könnten zwar zu einer weiteren Verbesserung der steuerlichen Erfassung privater Veräußerungsgeschäfte beitragen, seien

aber aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Eine Abzugsteuer mit Abgeltungswirkung verstieße gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, weil Steuerpflichtige, deren persönlicher Steuersatz – wegen eines höheren Einkommens – über dem Abgeltungssatz liege, bevorzugt würden. Bei einer Abzugsteuer ohne Abgeltungswirkung sei zu erwarten, dass Anleger mit höherem Steuersatz ihre Veräußerungsgewinne in der Steuererklärung weiterhin nicht angäben. Außerdem sei eine Kapitalflucht ins Ausland zu befürchten und es entstehe zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Gegen ein Kontrollmitteilungsverfahren spreche – so das Bundesministerium – insbesondere der erhebliche Verwaltungsaufwand, der von den Kreditinstituten zu erwartende Widerstand, die Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bank und Kunde und die auch deshalb zu befürchtende Kapitalflucht. (Tz. 5)

0.6 Die Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof hält die Bemühungen des Bundesministeriums um eine Verbesserung der Besteuerung privater Veräußerungsgeschäfte nicht für ausreichend, um die strukturellen Mängel des Besteuerungsverfahrens zu beseitigen.

Trotz der geforderten zusätzlichen Angaben des Steuerpflichtigen zu seinen privaten Veräußerungsgeschäften ist die Finanzverwaltung auch weiterhin gezwungen, formal vollständigen und schlüssigen Angaben in der Steuererklärung zu folgen. Die Finanzverwaltung ist im Bereich dieser Einkünfte im Vergleich zu anderen Einkünften wesentlich stärker davon abhängig, dass Steuerpflichtige wahrheitsgemäße und vollständige Auskünfte erteilen. Wer Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften wahrheitswidrig verneint und diese Erklärung ggf. nochmals bestätigt, braucht im Regelfall nicht zu befürchten, dass seine entsprechenden Einkünfte von der Finanzverwaltung entdeckt werden. Hierin liegt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ein struktureller Mangel.

Die Bedenken des Bundesministeriums gegen die Abhilfeempfehlungen des Bundesrechnungshofes greifen nicht durch. So bestehen z. B. im Bereich des § 50a EStG keine verfassungsrechtlichen Einwendungen gegen die abgeltende Wirkung der dort geforderten Quellensteuer. Der weitere Einwand, dass eine Abzugsteuer ohne Abgeltungswirkung unehrliche Steuerpflichtige mit höherem Steuersatz besser stellen würde als solche mit niedrigen Steuersätzen, gilt gleichermaßen für alle Kapitalertragsteuern. Dennoch wurde z. B. die Zinsabschlagsteuer eingeführt. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass eine Abzugsteuer für die Beteiligten mit einem gewissen Aufwand verbunden wäre. Die Erfahrungen mit der Einführung der Zinsabschlagsteuer beweisen jedoch, dass das Verfahren praktikabel und der Aufwand vertretbar ist.

Ein Teil der Schwierigkeiten (z. B. die Berücksichtigung von Verlusten) entfiele durch die Einführung eines Kontrollmitteilungsverfahrens. Entsprechende Verfahren finden sich vornehmlich für Kapitalerträge in einigen ausländischen Staaten, z. B. den USA. Mit diesen Staaten ließen sich ggf. unterstützende internationale Vereinbarungen treffen. Die im Ausland bereits eingeführten Kontrollmitteilungsverfahren zeigen im Übrigen, dass dort offenbar keine Kapitalflucht befürchtet wird. Das Vertrauensverhältnis zwischen Banken und steuerehrlichen Kunden wäre ebenfalls nicht beeinträchtigt, da die der Finanzverwaltung mitgeteilten Daten dem Steuergeheimnis unterlägen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bleibt daher festzuhalten, dass die bisherige Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren nach wie vor unter strukturellen Mängeln leidet, die eine grundsätzliche Abhilfe erfordern. (Tz. 6)

1 Prüfungsanlass und -ablauf

Einkünfte aus der Veräußerung von Wertpapieren, die im Privatvermögen gehalten werden, sind unter bestimmten Voraussetzungen einkommensteuerpflichtig. Seit dem Veranlagungszeitraum 1999 dürfen auch Verluste aus solchen Wertpapiergeschäften über das Kalenderjahr hinaus eingeschränkt steuermindernd berücksichtigt werden.

Seit Mitte der 90er-Jahre hat eine sprunghaft steigende Zahl von Privatanlegern Aktien und Anteile an Aktienfonds erworben und veräußert. So nahm die Zahl der deutschen Aktionäre in den Jahren 1997 bis 2000 von 3,9 Mio. auf 6,2 Mio. und die Zahl der Aktienfondsanleger von 2,3 Mio. auf 8,3 Mio. zu.[1] Die Nominalwerte der Depotbestände in Aktien (ohne Versicherungsaktien) von Privatpersonen bei inländischen Kreditinstituten erhöhten sich in der Zeit von Ende des Jahres 1995 bis zum Ende des Jahres 1999 um 8,8 Mrd. DM (31,5 %) auf 36,7 Mrd. DM, die Beteiligungen von Privatpersonen an Fonds inländischer Kapitalanlagegesellschaften um 1 514,2 Mio. Stück (67,9 %) auf 3 743,8 Mio. Stück.[2] Es ist zu erwarten, dass Privatanleger ihr insgesamt wachsendes Vermögen auch künftig zu einem erheblichen Teil in Wertpapieren anlegen werden.

Da etwa ab dem Jahr 1994 bis zum Ende des Jahres 1999 die Kurse der meisten Aktien – teilweise erheblich – stiegen, erzielten Privatanleger in diesem Zeitraum in weit größerem Umfang als in den Vorjahren Gewinne aus den Umsätzen mit Wertpapieren. Die drastischen Kurseinbrüche zahlreicher börsennotierter Aktien seit dem Frühjahr 2000 dürften allerdings auch erhebliche Veräußerungsverluste verursacht haben, die sich steuerlich auswirken können. Insgesamt nehmen aus diesen Gründen die Bedeutung der Besteuerung und die Notwendigkeit der zutreffenden steuerlichen Bearbeitung der Einkünfte aus derartigen privaten Veräußerungsgeschäften zu.

Dem stehen wiederholt geäußerte Befürchtungen gegenüber, dass Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren in wachsendem Umfang rechtswidrig nicht erklärt, folglich nicht versteuert werden und

[1] Pressemitteilung des Deutschen Aktieninstituts vom 9. Januar 2001.

[2] Deutsche Bundesbank, Statistische Sonderveröffentlichung 9 vom August 2000, S. 7.

dass die Finanzbehörden diese Entwicklung hinnehmen. Ein namhafter Steuerrechtsgelehrter bestreitet deshalb in einem Verfahren vor dem Bundesfinanzhof die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung der Einkünfte aus der Veräußerung im Privatvermögen gehaltener Wertpapiere[3]. Er ist der Auffassung, dass die Finanzbehörden keine ausreichenden Kontrollmittel hätten, um eine dem Gleichheitsgebot genügende Besteuerung durchzusetzen.

Den Bundesrechnungshof haben diese Umstände veranlasst zu untersuchen, ob solche Einkünfte aus Wertpapierverkäufen privater Anleger steuerlich vollständig erklärt und erfasst sowie zutreffend von den Finanzämtern besteuert werden. Er hat dazu beim Bundesministerium der Finanzen die Grundsatzakten eingesehen, bei vier Finanzämtern in vier Ländern rd. 400 Steuerfälle mit veranlagten Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften – überwiegend Veranlagungen der Jahre 1997 und 1998, in geringerem Umfang auch des Jahres 1999 – untersucht sowie Erkenntnisse verwertet, die der Niedersächsische Rechnungshof aus einer vergleichbaren Prüfung bei vier niedersächsischen Finanzämtern schwerpunktmäßig für die Veranlagungszeiträume 1997 bis 1999 gewonnen hat. Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen hat es sich zu einem erheblichen Teil um so genannte Einkommensmillionäre gehandelt. Ferner hat der Bundesrechnungshof die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt und das Bundesamt für den Wertpapierhandel um Auskünfte über den Umfang von Wertpapierumsätzen privater Anleger innerhalb bestimmter Zeiträume gebeten.

Bei der Darstellung seiner Erkenntnisse verwendet der Bundesrechnungshof den Begriff „private Veräußerungsgeschäfte“ – sofern nicht anders erläutert – für Veräußerungsgeschäfte mit Wertpapieren, die im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG steuerpflichtig sind, den Begriff „Einkünfte“ als gleichermaßen Gewinne und Verluste erfassend, den Begriff „Kreditinstitute“ vereinfachend für alle Unternehmen, die für Dritte Wertpapiergeschäfte abwickeln (also auch Banken, Sparkassen, Finanzdienstleistungsunternehmen). Unter dem Begriff „Wertpapiere“ werden verstanden: Aktien, Zertifikate, die Aktien vertreten, Schuldverschreibungen, Genussscheine, Optionsscheine und andere Wertpapiere, die mit Aktien oder Schuldverschreibungen vergleichbar sind (§ 2 WpHG).

2 Rechtslage der Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren

Das deutsche Einkommensteuerrecht schreibt eine Besteuerung der Veräußerung von Vermögensgegenständen grundsätzlich nur im Rahmen der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit vor. Bei diesen so genannten Gewinneinkünften (§ 2 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 EStG) unterliegt der Einkommensteuer auch jede Veränderung des Betriebsvermögens, die durch Veräußerung dieses Vermögens oder von dessen Teilen entsteht. Bei den Einkünften aus nicht selbständiger Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung sowie den sonstigen Einkünften, den so genannten Überschusseinkünften (§ 2 Abs. 1 Nrn. 4 bis 7 EStG), werden nur die laufenden Einkünfte, nicht jedoch Wertveränderungen des Vermögens besteuert. Den Überschusseinkünften liegt steuerlich kein Betriebsvermögen, sondern nur Privatvermögen zugrunde. Gegenstände des Privatvermögens dürfen grundsätzlich ohne einkommensteuerliche Belastung veräußert werden. Abweichend hiervon werden ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen als Einkünfte aus Spekulationsgeschäften Gewinne aus der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Gegenständen, wie Wertpapiere oder Grundstücke, bei der Veranlagung zur Einkommensteuer erfasst.[4] Beim Umsatz solcher Wertpapiere waren Veräußerungsgewinne ursprünglich nur steuerpflichtig, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als ein halbes Jahr betrug. Diese Frist wurde ab dem Jahr 1954 auf drei Monate herabgesetzt und danach schrittweise wieder verlängert. Von dem Veranlagungszeitraum 1999 an beträgt der steuerlich maßgebende Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung bis zu einem Jahr. Als Folge der jüngsten Gesetzesänderung dürfen ab dem Veranlagungszeitraum 1999 auch Veräußerungsverluste das Kalenderjahr übergreifend eingeschränkt einkommensteuerlich berücksichtigt werden.[5]

Im Einzelnen stellt sich die Rechtslage für die Versteuerung von Einkünften aus der Veräußerung von Wertpapieren des Privatvermögens für die Veranlagungszeiträume 1998 bis 2002 wie folgt dar:

Bis zum Veranlagungszeitraum 1998 waren Einkünfte aus der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Wertpapieren als Einkünfte aus so genannten Spekulationsgeschäften steuerpflichtig, wenn der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als sechs Monate betrug, der Gewinn nicht bei einer der anderen Einkunftsarten des Einkommensteuergesetzes anzusetzen war und insgesamt innerhalb eines Veranlagungszeitraumes ein Gewinn von mindestens 1 000 DM angefallen war (§ 23 Abs. 3 S. 3 und 4 EStG 1960). Veräußerungsverluste durften nur mit Spekulationsgewinnen desselben Kalenderjahres ausgeglichen werden (§ 23 Abs. 3 S. 4 EStG 1960).

Von dem Veranlagungszeitraum 1999 an

- werden die bisherigen Spekulationsgeschäfte klarstellend als private Veräußerungsgeschäfte bezeichnet, da für die Besteuerung seit jeher keine Spekulationsabsicht erforderlich war,
- beträgt die so genannte Spekulationsfrist ein Jahr,

[3] FG Kiel V 7/99 vom 23. September 1999 in EFG 2000, S. 178 ff.

[4] Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Gesetzgeber bei der Anknüpfung von Steuern einen weiten Gestaltungsspielraum zu (BVerfG vom 9. Juli 1969, BVerfGE 26, 302, 310 ff.).

[5] Der Gesetzgeber sah sich nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zu dieser Verlustberücksichtigung gezwungen (BVerfG-Beschluss vom 30. September 1998, BVerfGE 99, 88 bis 100).

- sind die Besteuerungstatbestände ausgeweitet z. B. im Bereich der Termingeschäfte (§ 23 Abs. 1 Nr. 4 EStG),
- gelten als Anschaffung auch die Überführung von Wertpapieren vom Betriebsvermögen in das Privatvermögen sowie der Antrag auf Besteuerung der Wertveränderung von einbringungsgeborenen Anteilen nach § 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 UmwStG,
- können Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften, die nicht mit gleichartigen Gewinnen innerhalb desselben Veranlagungszeitraums ausgeglichen werden können, nach Maßgabe des § 10d EStG vor- bzw. zurückgetragen und dort mit gleichartigen Einkünften verrechnet werden (§ 23 Abs. 3 S. 9 EStG); die am Ende eines Veranlagungszeitraums verbleibenden abzugsfähigen Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften müssen für diese abgegrenzte Einkünfteverrechnung gesondert festgestellt werden (§ 10d Abs. 4 EStG).

Von dem Veranlagungszeitraum 2002 an gilt grundsätzlich für die Besteuerung eines Teils der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften das so genannte Halbeinkünfteverfahren. Danach sind Gewinne und Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Anteilen an Körperschaften unter Beibehaltung der übrigen Regelungen im Ergebnis nur noch zur Hälfte in die Veranlagung zur Einkommensteuer einzubeziehen (§ 3 Nr. 40 j und § 3c EStG).

Die Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften i. S. d. § 23 EStG werden als Unterschiedsbetrag zwischen Veräußerungspreis und Anschaffungskosten sowie Werbungskosten ermittelt (§ 23 Abs. 3 S. 1 EStG).

Besonderheiten gelten für die Besteuerung von Veräußerungserträgen, die bei Anlagen in Kapitalanlagegesellschaften entstehen. Erwirbt eine natürliche Person im Rahmen ihres Privatvermögens Wertpapiere nur mittelbar, indem sie sich an dem entsprechenden Sondervermögen einer Kapitalanlagegesellschaft beteiligt, so sollen Einkünfte daraus bei ihr steuerlich grundsätzlich nicht anders behandelt werden, als wenn die Person die jeweiligen Wertpapiere unmittelbar besäße (Transparenzprinzip). Dieser Grundsatz wird insoweit durchbrochen, als Erträge aus der Veräußerung von – im Sondervermögen befindlichen – Wertpapieren innerhalb der Spekulationsfrist dem Privatanleger – anders als im Fall der unmittelbaren Anlage – nicht steuerpflichtig zugerechnet werden. Ferner ist das günstige Halbeinkünfteverfahren – anders als beim Verkauf von Wertpapieren, die der Privatanleger unmittelbar hält – nicht anzuwenden, wenn er seine Beteiligung an einem inländischen Wertpapier-Sondervermögen innerhalb der Spekulationsfrist verkauft (§ 40a Abs. 2 KAGG i. d. F. des Steuersenkungsgesetzes).

Steuerpflichtige haben ihre Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck zu erklären (§ 150 Abs. 1 AO). Bis zum Veranlagungszeitraum 1999 war dies die Anlage KSO der Einkommensteuererklärung. Auf der Rückseite dieser Anlage standen drei Zeilen für die Eintragung der Daten über private Veräußerungsgeschäfte zur Verfügung. Eine Trennung der Veräußerungsgeschäfte nach Art der veräußerten Gegenstände, wie Grundstücke oder Wertpapiere, war nicht vorgesehen. Von dem Veranlagungszeitraum 2000 an unterscheidet die Anlage SO (Anlage 1) zwischen privaten Veräußerungsgeschäften betreffend

- Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte,
- andere Wirtschaftsgüter, insbesondere Wertpapiere, sowie
- Termingeschäfte.

Bei privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren werden zusätzlich zu den bereits vorher abgefragten Daten Angaben über die Zeitpunkte der Veräußerung und der Anschaffung der Wertpapiere gefordert.

Ab dem Veranlagungszeitraum 2001 sind darüber hinaus bei Nichtabgabe der Anlage SO im so genannten Mantelbogen der Steuererklärung zusätzliche Angaben zu privaten Veräußerungsgeschäften zu machen (Anlage 2). Die Steuerpflichtigen haben in diesem Fall entweder durch Ankreuzen zu erklären, dass sie keine privaten Veräußerungsgeschäfte vorgenommen oder dass diese lediglich zu einem Gewinn von weniger als 1 000 DM (512 Euro) geführt haben.

3 Erhebungserkenntnisse

Der Bundesrechnungshof hat anhand der Steuerakten zunächst das Erklärungsverhalten betroffener Steuerpflichtiger untersucht, und sodann die Bearbeitung der Fälle durch Bedienstete der Finanzämter einschließlich der Kontrollen und Kontrollhemmnisse geprüft.

3.1 Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen

Sowohl der Bundesrechnungshof als auch der Niedersächsische Rechnungshof haben ein höchst unterschiedliches Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen festgestellt:

Einerseits begnügten sich Steuerpflichtige mit dem Eintrag der zahlenmäßigen Ergebnisse ihrer privaten Veräußerungsgeschäfte in die entsprechenden Zeilen des amtlichen Vordrucks, ohne Belege oder Aufzeichnungen über Wertpapierumsätze einschließlich der An- und Verkaufsdaten beizufügen; diese Fälle überwogen. Andererseits legten Steuerpflichtige übersichtliche Aufstellungen der erklärten Geschäfte mit Abrechnungen der Wertpapieran- und -verkäufe (einschließlich Datumsangaben) vor, in Einzelfällen mit Jahreslisten ihrer Depotbewegungen, aus denen Geschäftsergebnisse und Fristabläufe vollständig ersichtlich waren. Solche – eher seltenen – Fälle fanden sich bei Steuerpflichtigen mit umfangreichen Geldanlagen, die von größeren Beratungsunternehmen betreut wurden. Dabei zeigten diese ausführlichen Abrechnungen, dass das Kreditgewerbe mithilfe der Datenverarbeitung in der Lage ist, umfangreiche Wertpapiergeschäfte im Einzelnen zeitraumbezogen und betragsmäßig zu belegen.

Zwischen beiden eckpunktartigen Erklärungsweisen gab es vielfältige Mischformen. Insgesamt war das Er-

klärungsverhalten überwiegend unbefriedigend; dies veranschaulichen nachstehende Beispiele:

– Kreditinstitute bescheinigten Erträge aus privaten Veräußerungsgeschäften in der Regel durch Angabe einer – verdichteten – Zahl ohne Aufschlüsselung der einzelnen Vorgänge.

– Steuerpflichtige legten als Erläuterung für die Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften Zahlenkolonnen mit unklaren Abkürzungen, nicht begründeten Werten und teilweise mit Rechenfehlern behaftet vor.

– Belege waren in englischer Sprache abgefasst; ohne vertiefte Englischkenntnisse, ohne Kenntnisse banktechnischer Begriffe und Verfahrensabläufe konnten sie nicht verstanden werden.

– Mangels genauer Bezeichnung der Wertpapiere ließen sich Geschäfte mit Optionsscheinen nicht – wie steuerlich erforderlich – von Aktiengeschäften unterscheiden.

– Wegen unvollständiger Angaben konnten die Finanzämter nicht erkennen, ob Optionsscheine mit steuerlicher Auswirkung verkauft oder nur verfallen waren.

Durchweg fehlten Unterlagen, die eine eindeutige Abgrenzung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften (§ 23 EStG) und Einkünften aus Kapitalvermögen (§ 20 EStG) sowohl hinsichtlich der Einnahmen (z. B. Zwischengewinne beim Verkauf von Anteilen an Aktienfonds oder Stückzinsen) als auch der Werbungskosten (z. B. Vermögensverwaltungskosten, Depotgebühren, Darlehenszinsen) erlaubten.

Der Bundesrechnungshof konnte wegen noch laufender Steuererklärungsfristen keine Erkenntnisse darüber gewinnen, ob der neue Vordruck für das Veranlagungsjahr 2000 (Anlage SO) die Steuerpflichtigen zu einer umfassenderen Erklärung ihrer Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften veranlasste. Dies gilt entsprechend für die zusätzlichen Angaben im Mantelbogen ab dem Veranlagungszeitraum 2001.

3.2 Allgemeine Bearbeitung durch die Finanzämter

Die Finanzbehörden haben den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und steuerrechtlich zu beurteilen. Der Umfang der Ermittlungspflicht richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles.

Nach den Feststellungen sowohl des Bundesrechnungshofes als auch des Niedersächsischen Rechnungshofes folgten die Finanzämter in der Regel den Angaben der Steuerpflichtigen in deren Steuererklärungen ohne erkennbare Prüfung, und zwar unabhängig vom Umfang der gemachten Angaben und von der Höhe der Einkünfte. Selbst wenn die erklärten Einkünfte und deren Ermittlung unklar oder nicht nachvollziehbar waren (z. B. mangels vertiefter Angaben oder wegen nicht schlüssiger Erläuterungen), verlangten die Finanzämter überwiegend keine Sachverhaltsaufklärung und unterließen es, Unterlagen anzufordern. In den wenigen Fällen, in denen sie sich die erklärten Einkünfte erläutern ließen, erklärten die betroffenen Steuerpflichtigen nur selten weitere Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften nach.

Bei der Durchsicht der Steuerakten blieb dem Bundesrechnungshof in zahlreichen Fällen unklar oder verborgen, ob und welche Unterlagen den Finanzämtern vorgelegen hatten. Soweit sich Unterlagen zu den erklärten Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften in den Akten fanden, waren die Finanzämter in nachstehenden Beispielsfällen trotz gewisser Anhaltspunkte möglichen Gewinnen aus privaten Veräußerungsgeschäften nicht nachgegangen:

– Ein Steuerpflichtiger machte Verluste aus der Veräußerung von Wertpapieren geltend; dabei aufgedeckte Bankverbindungen und die Art der umgesetzten Wertpapiere legte eine Nachfrage nach Veräußerungsgeschäften in anderen Jahren nahe. Eine solche Nachfrage war aus der Akte nicht ersichtlich.

– Ein Steuerpflichtiger erklärte beträchtliche Einkünfte aus Kapitalvermögen. Aus den hierzu eingereichten Unterlagen (z. B. Erträgnisaufstellungen, Kontoauszügen) war eine Bank erkennbar, die bekanntermaßen ihren Kunden besonders geringe Entgelte für Wertpapierumsätze berechnet. Das Finanzamt unterließ es, beim Steuerpflichtigen nach Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften zu fragen.

– Aus verschiedenen der Steuererklärung beigefügten Unterlagen (z. B. Erträgnisaufstellungen) ließen sich Änderungen des Wertpapierbestandes vermuten. In den Steuerakten fand sich kein Hinweis auf Nachfragen an die Steuerpflichtigen wegen etwaiger Einkünfte aus privaten Wertpapierverkäufen.

– Beim Verkauf von Aktien, die im Rahmen von Aktienoptionsplänen als Arbeitslohn bezogen wurden, ermittelten die Finanzämter wegen unzureichender Sachverhaltsaufklärung die Anschaffungskosten solcher Belegschaftsaktien fehlerhaft oder rechneten die Einkünfte zeitlich unzutreffend zu.

– Auffallend fehlerträchtig waren wegen fehlender oder zu dürftiger Erklärungen der Steuerpflichtigen schließlich die Ermittlung und Veranlagung von Einkünften nach § 23 EStG im Zusammenhang mit und in der Folge bedeutender internationaler Unternehmenszusammenschlüsse.

Auch ohne weitere Sachverhaltsaufklärung hätten sich nachstehende Veranlagungsfehler vermeiden lassen:

– Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften des Jahres 1998 wurden mit Gewinnen des Jahres 1999 verrechnet, obwohl eine solche Verrechnung erstmals für Verluste des Jahres 1999 zulässig ist.

– Der Verlustausgleich zwischen zusammenveranlagten Ehegatten, bei denen der eine Gewinne, der andere Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften hatte, unterblieb.

– Übersehene schlichte Rechenfehler in eingereichten Aufstellungen.

Erhebliche Schwierigkeiten bereitete den Finanzämtern die Ermittlung steuerpflichtiger privater Veräußerungsgeschäfte mit solchen Wertpapieren, die die Anleger – wie heute allgemein üblich – in Sammeldepots verwahren lassen. In einem Sammeldepot mischen sich die Bestände verschiedener Anleger. Dem einzelnen Anleger gehört kein bestimmtes Wertpapier, sondern ein der Art und dem Wert nach bestimmter Teil (Bruchteilseigentum in Höhe des jeweiligen Wertpapiernennbetrags oder der Stückzahl).

Die Besteuerung des Gewinns aus der Veräußerung eines Wertpapiers innerhalb der Spekulationsfrist setzt jedoch grundsätzlich für jeden einzelnen Veräußerungsvorgang Nämlichkeit des angeschafften und veräußerten Wertpapiers voraus. Nur für ein und dasselbe Wertpapier lassen sich Spekulationsfrist und Wertänderung feststellen. Um private Veräußerungsgeschäfte mit sammelverwahrten Wertpapieren steuerlich überhaupt erfassen zu können, lässt es der Bundesfinanzhof[6] in diesen Fällen für die Nämlichkeit genügen, wenn nach Art und Stückzahl eines Wertpapiers feststeht, dass Anschaffung und Veräußerung innerhalb der Spekulationsfrist stattgefunden haben; allerdings muss für die Steuerpflicht ausgeschlossen sein, dass das veräußerte Wertpapier der Art und der Stückzahl nach außerhalb der Spekulationsfrist erworben wurde. Bei An- und Verkäufen eines gleichen sammelverwahrten Wertpapiers zu verschiedenen Zeitpunkten ist deshalb eine aufwendige Berechnung unter Einbeziehung aller zurückliegenden Veränderungen des zugehörigen Wertpapierbestands notwendig, um die für die Berechnung der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften anzusetzenden Anschaffungskosten (es müssen Durchschnittswerte ermittelt werden) festzulegen.[7] Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Erhebungen den Eindruck gewonnen, dass die Finanzämter die Angaben der Steuerpflichtigen zu solchen Veräußerungsgeschäften schon deshalb ohne Prüfung übernahmen, weil die erforderlichen zahlreichen Daten über die Depotbewegungen und Berechnungen der Durchschnittswerte nicht vorlagen.

3.3 Kontrolltätigkeit der Finanzämter

Hängt die Festsetzung einer Steuer wesentlich von der Erklärung der Steuerpflichtigen ab, so müssen die Finanzbehörden dennoch, gestützt auf geeignete Erhebungsregelungen, dafür sorgen, dass der Steueranspruch der öffentlichen Hand möglichst vollständig durchgesetzt wird. Andernfalls wird gegen das verfassungsrechtliche Gebot der steuerlichen Belastungsgleichheit verstoßen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb bei seinen Erhebungen auch untersucht, ob und wie die Finanzämter kontrolliert haben, dass die Steuerpflichtigen Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften nicht nur vollständig, sondern überhaupt erklären. Im Ergebnis fanden solche Kontrollen weitgehend nicht statt. Der Bundesrechnungshof entdeckte in den eingesehenen Akten keinen Fall, in dem Steuerpflichtige erst auf Nachfrage des Finanzamts hin überhaupt Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren erklärt hatten. Allerdings haben er und auch der Niedersächsische Rechnungshof bei Durchsicht des Akteninhalts in dem einen oder anderen Fall Anhaltspunkte für möglicherweise nicht erklärte Einkünfte dieser Art festgestellt.

Nach dem Gesamteindruck beruhte die unzureichende Kontrolltätigkeit der Finanzämter weniger auf Nachlässigkeit, als vielmehr auf tatsächlichen und rechtlichen Hemmnissen.

3.4 Tatsächliche Kontrollhemmnisse

Die Finanzämter sind insbesondere durch nachstehende tatsächliche Umstände an einer wirksamen Kontrolle der zu besteuernden Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren gehindert.

– Seit der Abschaffung der Vermögensteuer brauchen Steuerpflichtige ihr Wertpapiervermögen nicht mehr zu erklären. Infolgedessen können die Finanzämter die Entwicklung privater Wertpapieranlagen nicht mehr verfolgen und daraus keine Hinweise auf Wertpapierverkäufe erlangen.

– Die Veräußerung privat gehaltener Wertpapiere gehört nicht zwingend zu den regelmäßigen Geschäften. Unregelmäßiges Erklärungsverhalten von Steuerpflichtigen für sich allein bietet in der Regel keinen Anlass für Aufklärungsfragen der Finanzämter zu Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren.

– Zwar neigen bestimmte Berufsgruppen, wie solche, die Bank- und Börsengeschäfte tätigen, dazu, auch in ihrem privaten Bereich Wertpapiere umzusetzen; es gibt gleichwohl keine zuverlässigen Merkmale, keine Profile, um Steuerpflichtige mit Einkünften aus privaten Wertpapiergeschäften zu erkennen. Selbst die Zugehörigkeit zu banken- und börsennahen Berufsgruppen lässt nicht zwingend auf solche Privatgeschäfte schließen.

– Soweit Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen nach § 20 EStG erklären, lässt dies ebenfalls nicht den Schluss zu, dass damit zwingend Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften verbunden sein müssen. Denn für die Erfüllung der Erklärungspflicht im Sinne des § 20 EStG genügt die Angabe der Erträge aus Wertpapieren; die Wertpapierbestände selbst brauchen dort nicht erklärt zu werden. Es ist eher Zufall, wenn Steuerpflichtige zum Nachweis ihrer Kapitalerträge und darauf gezahlter Abzugsteuer (z. B. Kapitalertragsteuer) Aufstellungen einreichen, die Änderungen im Wertpapierbestand erkennen lassen und so auf steuerpflichtige Wertpapierveräußerungen hindeuten.

3.5 Rechtliche Kontrollhemmnisse

Die Finanzämter sind darüber hinaus durch Erhebungsregelungen rechtlich eingeschränkt oder gehindert, die Vollständigkeit steuerpflichtiger Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren umfassend zu kontrollieren. Diese Regelungen betreffen zum einen die Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden, zum anderen die Pflichten der Steuerpflichtigen, die genannten Ein-

[6] BFH vom 24. November 1993, BStBl. II 1994, S. 591.

[7] Vgl. Berechnungsbeispiel des Bundesfinanzhofs, Urteil vom 24. November 1993, BStBl. II, S. 591.

künfte zu offenbaren (Erklärungs- und Mitwirkungspflichten).

Einschränkung der Ermittlungsbefugnisse

Die Finanzbehörden dürfen von Kreditinstituten zum Zwecke der allgemeinen Steuerüberwachung die einmalige oder periodische Mitteilung von Konten bestimmter Art oder bestimmter Höhe und damit von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften der Kunden mit Wertpapieren nicht verlangen (§ 30a Abs. 2 AO). Bei Außenprüfungen der Kreditinstitute dürfen legitimationsgeprüfte Guthabenkonten und Depots nicht zwecks Nachprüfung der ordnungsgemäßen Versteuerung festgestellt oder abgeschrieben werden. Insoweit müssen Kontrollmitteilungen über etwaige Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren unterbleiben (§ 30a Abs. 3 AO). Sofern die Außenprüfung bei Kreditinstituten aus anderen als legitimationsgeprüften Konten und Depots (z. B. eigene Konten des Kreditinstituts, über die Provisionseinnahmen verbucht werden; Lohnkonten von Arbeitnehmern, auf denen Provisionsvorteile als geldwerte Vorteile gebucht sind) Erkenntnisse über private Veräußerungsgeschäfte Dritter gewinnen kann, dürfen diese zwar ausgewertet werden. Solche Auswertungen ermöglichen jedoch nur Rückschlüsse auf das Vorliegen von Wertpapiergeschäften, nicht jedoch auf deren zeitlichen Zusammenhang, Anzahl und Ergebnis. Nur bei Außenprüfungen anderer Unternehmen als Kreditinstituten, z. B. Finanzdienstleistern, können und dürfen private Veräußerungsgeschäfte Dritter festgestellt und die zuständigen Finanzbehörden darüber unterrichtet werden (§ 194 Abs. 3 AO).

Geringe Mitwirkungspflichten

Den Steuerpflichtigen erlegen die einschlägigen Vorschriften für das Verfahren der Besteuerung der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren nur schonend und eingeschränkt Pflichten auf.

Zwar haben Steuerpflichtige solche Einkünfte auf amtlichen Vordrucken entsprechend deren Gestaltung vollständig und wahrheitsgemäß zu erklären (§ 150 AO); sie brauchen aber nach den derzeit geltenden amtlichen Vordrucken die erworbenen und veräußerten Gegenstände nur der Art nach – also als Wertpapiere – nicht etwa mit Wertpapierkennnummer oder sonst einzeln zu bezeichnen. Soweit sie nach dem neuen Vordruck SO ab dem Veranlagungszeitraum 2000 die Zeitpunkte der Anschaffung und der Veräußerung von Wertpapieren benennen müssen, ermöglichen solche Angaben den Finanzämtern auch künftig nicht die Kontrolle darüber, ob private Veräußerungsgeschäfte dieser Art vollständig erklärt werden. Steuerpflichtige brauchen auch keine bestimmten Unterlagen zum Nachweis solcher erklärten Einkünfte beizufügen; es genügt, wenn sie ggf. bekannte Beweismittel angeben (§ 90 AO). Für diese Einkunftsart bestehen ferner keine eigenständigen Pflichten zur Aufzeichnung der Einnahmen und Ausgaben (Veräußerungspreis, Anschaffungskosten, Werbungskosten). Folglich gilt weder eine Pflicht zur Vorlage solcher Aufzeichnungen noch eine Pflicht zur mehrjährigen Aufbewahrung, wie sie nach § 147 AO für bestimmte andere Einkünfte vorgeschrieben ist.

Haben Steuerpflichtige Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren aufgeführt, so stehen etwaige weitere Mitwirkungspflichten in Wechselwirkung mit dem Untersuchungsgrundsatz des Finanzamts (§ 88 AO). Diese Pflichten beschränken sich bei privaten Veräußerungsgeschäften – wie auch bei den sachlich verwandten Einkünften aus Kapitalvermögen – auf die Erteilung zusätzlicher Auskünfte, die das Finanzamt zur Feststellung des steuerlich erheblichen Sachverhalts noch für erforderlich hält (§ 93 AO).

Der Anwendungserlass zu § 88 AO regelt hierzu, dass den Angaben der Steuerpflichtigen Glauben zu schenken ist, wenn keine Umstände vorliegen, die darauf hindeuten, dass sie falsch oder unvollständig sind. Das Finanzamt ist zur weiteren Aufklärung nur verpflichtet, wenn sich offenkundig Zweifel an Erklärungen von Steuerpflichtigen aufdrängen. Eine entsprechende Regelung findet sich in dem gleich lautenden Ländererlass vom 19. November 1996 über die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen[8], wonach den Angaben Steuerpflichtiger zu folgen ist, wenn die Angaben schlüssig und glaubhaft, d. h. nicht offensichtlich unvollständig oder unwahrscheinlich sind, sofern der Steuerfall nicht als so genannter Intensivprüffall eingestuft und entsprechend eingehend zu bearbeiten ist.

3.6 Umfang der nicht oder unvollständig erklärten Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften

Der Bundesrechnungshof hat versucht, den Umfang der nicht oder nicht vollständig erklärten Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften und den Umfang der dadurch eingetretenen Steuerausfälle anhand ihm zugänglicher Daten zu schätzen. Er musste jedoch feststellen, dass sich weder durch die Auswertung veröffentlichter Daten der Deutschen Bundesbank, des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel und des Statistischen Bundesamtes noch durch Anfragen bei diesen Einrichtungen nach sonstigen Daten Erkenntnisse über die Höhe der privaten Veräußerungsgeschäfte gewinnen ließen. Bund und Länder verfügen über kein Instrumentarium, um die Höhe der zu erklärenden privaten Veräußerungsgeschäfte auch nur näherungsweise zu bestimmen.

Andererseits weisen Börsenumsätze auf umfangreiche – auch private Veräußerungsgeschäfte – hin. So wurden bei Wertpapierneuemissionen in den vergangenen Jahren (z. B. Infineon, T-Online) oft bereits am Ausgabetag an der Börse erhebliche Wertsteigerungen erzielt und durch kurzfristige Verkäufe vom Veräußerer „mitgenommen“. Diese Gewinne entfielen nicht nur auf institutionelle, sondern auch auf private Anleger. Vor diesem Hintergrund sind beachtliche Steuerausfälle zu vermuten. Nach Schätzungen der Deutschen Steuergewerkschaft belaufen sich diese auf etwa 1,5 Mrd. Euro jährlich.

4 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren nach § 23 EStG unter zwei Arten von Vollzugsmängeln leidet.

---

[8] BStBl. I 1996, S. 1391 ff.

Zum einen handelt es sich um immer wieder vorkommende Bearbeitungsmängel bei der Veranlagung zur Einkommensteuer, wie nachlässige Sachverhaltsaufklärung im Einzelfall.

Schwerwiegender sind – zum anderen – bestimmte Mängel im Steuerverfahrensrecht der Abgabenordnung, die die Finanzämter an der möglichst vollständigen Ermittlung und Besteuerung dieser Einkünfte hindern. Es handelt sich dabei um das Verbot, von Kreditinstituten zur allgemeinen steuerlichen Überwachung Mitteilungen über Kundenkonten zu verlangen oder bei Außenprüfungen von Kreditinstituten entsprechende Kontrollmitteilungen auszuschreiben (§ 30a AO), sowie um die nur eingeschränkten Mitwirkungspflichten im Besteuerungsverfahren der Bezieher solcher Einkünfte (§§ 90 ff. AO). Diese strukturellen Mängel des Steuerverfahrensrechts gefährden die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren. Denn das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1991 in seinem Urteil zur Zinsbesteuerung[9] entschieden: Wirkt sich eine Erhebungsregel gegenüber einem Besteuerungstatbestand in der Weise strukturell gegenläufig aus, dass der Besteuerungsanspruch weitgehend nicht durchgesetzt werden kann, und ist dieses Ergebnis dem Gesetzgeber zuzurechnen, so führt die dadurch bewirkte Gleichheitswidrigkeit (Belastungsungleichheit) zur Verfassungswidrigkeit auch der materiellen Besteuerungsnorm.

Zwar konnten die vom Bundesrechnungshof befragten Einrichtungen keine Zahlen nennen, die die nicht erklärten Einkünfte der hier betroffenen Art ermitteln lassen. In Fachkreisen besteht jedoch Einigkeit, dass ein erheblicher Teil solcher Einkünfte den Finanzbehörden nicht bekannt wird und zu Unrecht unversteuert bleibt.

Abhilfemaßnahmen sind erforderlich und möglich. Dieser Befund des Bundesrechnungshofes stimmt mit demjenigen des Niedersächsischen Rechnungshofes überein.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen:

Wie schon bei den Einkünften aus Kapitalerträgen wird auch für Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren eine Abzugsteuer gesetzlich eingeführt. Zur Entlastung von Finanzbehörden und Steuerpflichtigen könnte die Steuer – wie bei der Besteuerung von Darbietungen ausländischer Künstler, Sportler usw. nach § 50a EStG – abgeltende Wirkung haben.

Kann der Gesetzgeber sich zu einer derartigen Abzugsteuer (mit oder ohne Abgeltungswirkung) nicht entschließen, so sollte er die Kreditinstitute (vgl. Begriffsverwendung Tz. 1) verpflichten, den Finanzbehörden die innerhalb bestimmter Fristen getätigten – privaten – Wertpapiergeschäfte nach einheitlicher Gestaltung mitzuteilen. Ein Vorbild hierfür bietet das auf Datenaustausch beruhende Verfahren zur Mitteilung von freigestellten Kapitalerträgen an das Bundesamt für Finanzen nach § 45d EStG.

[9] BVerfG-Urteil vom 27. Juni 1991 – 2 BvR – 1493/89; BStBl. II 1991, S. 654 ff.

Verwaltungsvorschriften könnten zusätzlich Vereinfachungen und Erleichterungen im Verfahren vorsehen, z. B. zur Aufteilung von Werbungskosten, die sowohl die Einkünfte aus Kapitalerträgen als auch die Einkünfte aus privaten Wertpapiergeschäften betreffen.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass die Besteuerung von privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren verbessert werden könne. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes reichten jedoch nicht aus, die als Abhilfe vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu begründen.

Die Bundes- und Landesfinanzministerien sowie die Oberfinanzdirektionen hätten durch eine Vielzahl von Weisungen auf die gestiegene Bedeutung privater Veräußerungsgeschäfte ab dem Veranlagungszeitraum 1999 reagiert. Deren Wirkungen habe der Bundesrechnungshof in seiner Prüfung noch nicht berücksichtigt.

So habe man ab dem Veranlagungszeitraum 2000 eine gesonderte Anlage SO zur Einkommensteuererklärung eingeführt und diese ab dem Veranlagungszeitraum 2001 mit einer Negativerklärung im Mantelbogen verknüpft. Außerdem ermächtige der gleich lautende Ländererlass vom 19. November 1996 über die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen die Finanzverwaltungen der Länder, die Besteuerung der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften zu einem Schwerpunktthema zu machen. Hiervon mache z. B. Nordrhein-Westfalen derzeit Gebrauch. Außerdem hätten die Finanzverwaltungen von Bund und Ländern in letzter Zeit zahlreiche Weisungen zur Erfassung und Besteuerung dieser Einkünfte herausgegeben.

Ferner bestünden für Steuerpflichtige bei der Besteuerung privater Veräußerungsgeschäfte die selben Mitwirkungspflichten wie bei allen anderen Einkunftsarten. Soweit das Finanzamt im Rahmen der Überprüfung der Steuererklärung einen Erörterungsbedarf hinsichtlich der Einkünfte im Sinne des § 23 EStG sehe, sei es nicht gehindert, ein Auskunftsersuchen an den Steuerpflichtigen zu richten. Sofern dieses nicht zum Ziel führe oder keinen Erfolg verspreche, könnten auch Auskünfte bei Kreditinstituten eingeholt werden. § 30a AO stünde dem nicht entgegen. Der Gesetzgeber habe im Übrigen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Abgabenordnung 1977 bewusst darauf verzichtet, Steuerpflichtige mit außerbetrieblichen Einkünften zu Aufzeichnungen zu verpflichten. Die Unterlagen könnten jederzeit auch nachträglich von den Kreditinstituten beigebracht werden. Eine Aufbewahrungspflicht für den Steuerpflichtigen sei daher entbehrlich. Ferner könne man die im Bundesamt für Finanzen zu den Freistellungsaufträgen gespeicherten Daten auswerten und hierdurch Fälle aufdecken, in denen der Bezug von Dividendenerträgen auf ein vom Steuerpflichtigen geführtes Aktiendepot hindeute.

Das Bundesministerium räumt ein, dass die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Änderungen zu einer wei-

teren Verbesserung der steuerlichen Erfassung beitragen könnten. Die Empfehlungen seien aber aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Eine Abzugsteuer mit Abgeltungswirkung verstieße gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, weil sie Steuerpflichtige mit einem Einkommen über dem Abgeltungssatz bevorzuge. Eine Abzugsteuer ohne Abgeltungswirkung litte zwar nicht unter diesem Mangel. Es wäre aber zu erwarten, dass Anleger mit höherem Steuersatz ihre Veräußerungsgewinne in der Steuererklärung nicht angäben und sich damit weiterhin einer zutreffenden Besteuerung entzögen. Im Übrigen wäre eine Kapitalflucht ins Ausland zu befürchten. Darüber hinaus entstünde zusätzlicher Verwaltungsaufwand und die Freigrenze des § 23 Abs. 3 Satz 6 EStG könnte im Abzugsverfahren nicht berücksichtigt werden.

Gegen ein Kontrollmitteilungsverfahren spreche – so das Bundesministerium – insbesondere der erhebliche Verwaltungsaufwand, der von den Kreditinstituten zu erwartende Widerstand, die Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bank und Kunde und die auch deshalb zu befürchtende Kapitalflucht.

6 Abschließende Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Die Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof hält die Bemühungen des Bundesministeriums sowie der obersten und oberen Landesfinanzbehörden, durch Änderungen der amtlichen Steuererklärungsvordrucke und durch Weisungen die Besteuerung privater Veräußerungsgeschäfte zu verbessern, nicht für ausreichend, um die erkannten strukturellen Mängel im Besteuerungsverfahren zu beseitigen.

Die von den Steuerpflichtigen ab dem Veranlagungszeitraum 2000 geforderten zusätzlichen Angaben in den Steuererklärungen mögen zu einem geringfügig verbesserten Erklärungsverhalten führen. Sie ändern aber nichts an der Tatsache, dass der Finanzverwaltung zurzeit keine angemessenen Mittel zur Aufklärung des Sachverhalts zur Verfügung stehen. Die Finanzbeamten sind unverändert gehalten, formal vollständigen Angaben der Steuerpflichtigen zu folgen. Es gibt keinen – das Finanzamt zu Ermittlungen verpflichtenden – Erfahrungssatz, dass hohe – andere – Einkünfte zwangsläufig zu Einkünften aus Veräußerungsgewinnen führen. Ebenso wenig kann aus dem Vorhandensein eines Aktiendepots auf entsprechende Einkünfte geschlossen werden. Wenn die Steuerpflichtigen in ihren Steuererklärungen und auf Nachfrage des Finanzamts angeben, keine Einkünfte aus Veräußerungsgeschäften erzielt zu haben, besteht kein Anlass bei Kreditinstituten Auskünfte einzuholen. Außerdem brauchen selbst Steuerpflichtige, die die Freistellung ihrer Kapitalerträge vom Steuerabzug beantragen, der Finanzverwaltung nicht alle ihre Depots hierfür zu offenbaren, sodass auch Auskunftsersuchen an Kreditinstitute nicht zwingend zum Erfolg führen. Die Finanzverwaltung bleibt daher in diesem Bereich weit mehr als bei anderen Einkünften davon abhängig, dass die Steuerpflichtigen vollständige und richtige Auskünfte erteilen. Anders ausgedrückt: Wer Einkünfte aus Veräußerungsgeschäften verneint (seit dem Veranlagungszeitraum 2001 durch bloßes Ankreuzen) und diese Erklärung ggf. nochmals bestätigt, braucht im Regelfall nicht zu befürchten, dass seine entsprechenden Einkünfte von der Finanzverwaltung entdeckt werden. Hierin liegt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ein struktureller Mangel des Besteuerungsverfahrens. Dieses Dilemma lässt sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage des zurzeit geltenden Rechtes nicht lösen. Weder eine Vielzahl von Weisungen noch eine Intensivierung der Bearbeitung kann hieran – jedenfalls grundlegend – etwas ändern.

Die vom Bundesministerium gegen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes geäußerten Bedenken überzeugen ebenfalls nicht.

Das Bundesministerium erhebt selbst keine verfassungsrechtlichen Einwendungen gegen die abgeltende Wirkung z. B. der Abzugsbesteuerung nach § 50a EStG.

Der österreichische Fiskus hat mit der Einführung einer Abgeltungssteuer für Kapitalerträge im Jahr 1993 durchaus positive Erfahrungen gemacht. Nach einer Studie des Ökonomen Helmut Schuster[10] hat diese Steuer nicht nur die Akzeptanz für eine Besteuerung von Kapitalerträgen erheblich gesteigert, sondern auch das Steueraufkommen. Vor diesem Hintergrund hat u. a. der Bundesverband deutscher Banken eine vergleichbare Regelung in Deutschland gefordert. Im Übrigen könnte der Gesetzgeber von einer abgeltenden Wirkung der vorgeschlagenen Abzugsbesteuerung für Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren gleichwohl absehen. Der vom Bundesministerium erhobene Einwand, dass eine Abzugsbesteuerung ohne Abgeltungswirkung unehrliche Steuerpflichtige mit höherem Steuersatz besser als solche mit niedrigerem Steuersatz stellen würde, gilt gleichermaßen für alle Kapitalertragsteuern. Dennoch wurde in Deutschland z. B. die Zinsabschlagsteuer eingeführt.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die mit der Einführung einer Abzugsteuer verbunden wären. So ließen sich die Einkünfte aus Veräußerungsgeschäften auch im Abzugsverfahren nicht immer leicht ermitteln. Die bisherige steuerliche Freigrenze könnte ebenso wie ein Verlust voraussichtlich erst im Veranlagungsverfahren berücksichtigt werden. Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung der Zinsabschlagsteuer beweisen jedoch, dass sich entsprechende Schwierigkeiten bei durchaus überwinden lassen.

Durch Einführung von Kontrollmitteilungsverfahren würde ein Teil der Schwierigkeiten bereits von vornherein vermieden werden. Allerdings wäre diese Verfahrensart für die Finanzbehörden aufwendig und für die Kreditinstitute nicht belastungsfrei. Kontrollmitteilungsverfahren sind in einigen Staaten – vornehmlich für Kapitalerträge – üblich. Deshalb könnten auf europäischer Ebene oder mit den USA unterstützende Vereinbarungen geschlossen

[10] Bundesverband deutscher Banken, Daten, Fakten, Argumente. Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland?, Verfasser: Univ.-Prof. Dr. Helmut Schuster, Köln, 1999.

werden. Solche in anderen Ländern eingeführte Maßnahmen zeigen, dass dort die Gefahr der Kapitalflucht offenbar geringer eingeschätzt wird als vom Bundesministerium.

Das Vertrauensverhältnis zwischen Bank und steuerehrlichem Kunden würde nach Ansicht des Bundesrechnungshofes durch ein Kontrollmitteilungsverfahren zur Ermittlung der Einkünfte aus Veräußerungsgeschäften mit Wertpapieren nicht beeinträchtigt, da die den Finanzbehörden mitgeteilten Daten dem Steuergeheimnis unterlägen. Im Übrigen haben es auch Arbeitnehmer hinzunehmen, dass die Arbeitgeber auf der Lohnsteuerkarte dem Finanzamt zahlreiche steuerliche Daten mitteilen. Weder Gesetzgeber noch Verwaltung würden deshalb bei Einkünften aus nicht selbstständiger Arbeit auf den – ebenfalls aufwendigen – Lohnsteuerabzug und die zusätzlichen Angaben auf der Lohnsteuerkarte verzichten und sich statt dessen mit einem anzukreuzenden Feld auf dem Mantelbogen der Einkommensteuererklärung begnügen sowie darüber hinaus eine dem § 30a AO vergleichbare Vorschrift zum Schutz von Arbeitnehmern einführen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die derzeitige Besteuerung von Einkünften aus privaten Veräußerungsgeschäften nach wie vor unter strukturellen Mängeln leidet, die eine grundsätzliche Abhilfe erfordern. Es liegt in der Hand des Gesetzgebers, wirksam Abhilfe zu schaffen.

Dieser Bericht ist vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 24. April 2002

Bundesrechnungshof
Professor Dr. Dieter Engels

Anlage 1 (Auszug)

Zeile				
	Private Veräußerungsgeschäfte			
30	**Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte (z. B. Erbbaurecht)**			
31	Bezeichnung des Grundstücks (Lage) / des Rechtes			
32	Zeitpunkt der Anschaffung (z. B. Datum des Kaufvertrags, Zeitpunkt der Entnahme aus dem Betriebsvermögen) — Datum	Zeitpunkt der Veräußerung (z. B. Datum des Kaufvertrags, auch nach vorheriger Einlage ins Betriebsvermögen) — Datum		
33	Nutzung des Grundstücks bis zur Veräußerung ☐ zu eigenen Wohnzwecken von – bis … m²	☐ zu anderen Zwecken, z. B. als Arbeitszimmer, zur Vermietung von – bis … m²		
34			Stpfl. / Ehemann / Gemeinschaft DM	Ehefrau DM
35	Veräußerungspreis oder an dessen Stelle tretender Wert (z. B. Teilwert, gemeiner Wert)			
36	Anschaffungs- / Herstellungskosten oder an deren Stelle tretender Wert (z. B. Teilwert, gemeiner Wert) ggf. zzgl. nachträglicher Anschaffungs- / Herstellungskosten		–	–
37	Absetzungen für Abnutzung / Erhöhte Absetzungen / Sonderabschreibungen		+	+
38	Werbungskosten im Zusammenhang mit dem Veräußerungsgeschäft		–	–
39	Einkünfte		10	11
40	Einkünfte aus weiteren Veräußerungen von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (Erläuterungen bitte auf einem besonderen Blatt)		12	13
41	**Andere Wirtschaftsgüter (insbesondere Wertpapiere)**			
42	Art des Wirtschaftsguts			
43	Zeitpunkt der Anschaffung (z. B. Datum des Kaufvertrags) — Datum	Zeitpunkt der Veräußerung (z. B. Datum des Kaufvertrags) — Datum		
44			Stpfl. / Ehemann / Gemeinschaft DM	Ehefrau DM
45	Veräußerungspreis oder an dessen Stelle tretender Wert (z. B. gemeiner Wert)			
46	Anschaffungskosten oder an deren Stelle tretender Wert (z. B. Teilwert, gemeiner Wert)		–	–
47	Werbungskosten im Zusammenhang mit dem Veräußerungsgeschäft		–	–
48	Einkünfte		14	15
49	Einkünfte aus weiteren Veräußerungen von anderen Wirtschaftsgütern (Erläuterungen bitte auf einem besonderen Blatt)		16	17
50	**Termingeschäfte (z. B. Optionen, Optionsscheine, Futures)**			
51	Bezeichnung des Termingeschäfts			
52	Zeitpunkt des Erwerbs des Rechts (z. B. Kauf eines Optionsscheins) — Datum	Zeitpunkt der Beendigung des Rechts — Datum		
53			Stpfl. / Ehemann / Gemeinschaft DM	Ehefrau DM
54	Differenzausgleich, Geldbetrag oder sonstiger Vorteil aus dem Termingeschäft			
55	Werbungskosten im Zusammenhang mit dem Termingeschäft (z. B. Aufwendungen für den Erwerb des Rechts)		–	–
56	Einkünfte		18	19
57	Einkünfte aus weiteren Termingeschäften (Erläuterungen bitte auf einem besonderen Blatt)		20	21
58	**Anteile an Einkünften**			
59	Gemeinschaft, Finanzamt, Steuernummer		22	23
60	☐ Die nach Maßgabe des § 10 d Abs. 1 EStG in 1999 vorzunehmende Verrechnung nicht ausgeglichener negativer Einkünfte 2000 aus privaten Veräußerungsgeschäften soll lt. **Anlage VA** begrenzt werden.			

Anlage 2 (Auszug)

Zeile			
	Einkünfte im Kalenderjahr 2001	aus folgenden Einkunftsarten:	
29	Kapitalvermögen	lt. **Anlage KAP**	
30		Die gesamten Einnahmen aus Kapitalvermögen betragen nicht mehr als **3 100 DM,** bei Zusammenveranlagung **6 200 DM** (zur **Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen** und bei **vergüteter Körperschaftsteuer** bitte Anlage KAP abgeben).	
31	Sonstige Einkünfte	lt. **Anlage SO**	
32		**Private Veräußerungsgeschäfte,** insbesondere aus Grundstücks- und Wertpapierveräußerungen, wurden nicht getätigt. / führten insgesamt zu einem Gewinn von weniger als 1000 DM, im Fall der Zusammenveranlagung bei jedem Ehegatten weniger als 1000 DM (bei Verlusten bitte Anlage SO abgeben).	
33	Nichtselbständige Arbeit	lt. **Anlage N** für steuerpflichtige Person (bei Ehegatten: Ehemann)	lt. **Anlage N** für Ehefrau
34	Gewerbebetrieb / Selbständige Arbeit	lt. **Anlage GSE**	
35	Land- und Forstwirtschaft	lt. **Anlage L**	
36	Vermietung und Verpachtung	lt. **Anlage(n) V**	Anzahl
37			
	Ausländische Einkünfte und Steuern / Meldungen über Betriebe oder Beteiligungen im Ausland		
38			
39		lt. **Anlage(n) AUS**	Anzahl
	Angaben zu Kindern		
40		lt. **Anlage(n) Kinder**	Anzahl
41			
	Förderung des Wohneigentums		
42		lt. **Anlage(n) FW**	Anzahl
43			

Sonstige Angaben und Anträge — 99 18

Zeile				Kz
44				
45	Für alle 2001 bezogenen **außerordentlichen Einkünfte** (z.B. Entlassungsabfindungen) wird die ermäßigte Besteuerung (sog. Fünftel-Regelung) beantragt (zum Antrag auf die Besteuerung eines Veräußerungsgewinns mit dem ermäßigten Steuersatz vgl. auch die Anlagen GSE und L).			75
46	Steuerfrei belassener Arbeitslohn aufgrund Freistellungsbescheinigung(en) für geringfügige Beschäftigung(en) – sog. **630-DM-Arbeitsverhältnisse** – (Lohnsteuerbescheinigung(en) des Arbeitgebers bitte beifügen.)	73 Stpfl. / Ehemann DM	74 Ehefrau DM	73
47	**Nur bei getrennter Veranlagung von Ehegatten ausfüllen:** Laut beigefügtem gemeinsamen Antrag beträgt der bei mir zu berücksichtigende Anteil an den Aufwendungen für ein hauswirtschaftliches Beschäftigungsverhältnis und den außergewöhnlichen Belastungen		%	74
48				
49	**Einkommensersatzleistungen,** die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, z. B. Krankengeld, Mutterschaftsgeld (soweit nicht in Zeile 21 oder 22 der Anlage N eingetragen) lt. beigefügter Bescheinigung	20 Stpfl. / Ehemann DM	21 Ehefrau DM	20
50	**Nur bei zeitweiser unbeschränkter Steuerpflicht** im Kalenderjahr 2001: Im Inland ansässig	vom – bis		21
51	Ausländische Einkünfte, die außerhalb des in Zeile 50 genannten Zeitraums bezogen wurden und nicht der deutschen Einkommensteuer unterlegen haben (Nachweise bitte beifügen.)		22 DM	22
52	In Zeile 51 enthaltene außerordentliche Einkünfte i. S. d. §§ 34, 34 b EStG		77 DM	77
53	**Nur bei im Ausland ansässigen Personen, die auf Antrag als unbeschränkt steuerpflichtig** behandelt werden:			
54	Positive Summe der nicht der deutschen Einkommensteuer unterliegenden Einkünfte		24 DM	24

Zeile	
	Nur bei im Ausland ansässigen steuerpflichtigen Personen:
55	Ich beantrage, für die Anwendung personen- und familienbezogener Steuervergünstigungen als unbeschränkt steuerpflichtig behandelt zu werden.
56	Die „Bescheinigung EU / EWR" ist beigefügt.
57	Die „Bescheinigung außerhalb EU / EWR" ist beigefügt.
58	**Nur bei im EU- / EWR-Ausland lebenden Ehegatten / Kindern:**
59	Ich beantrage als Staatsangehöriger eines EU- / EWR-Mitgliedstaates die Anwendung familienbezogener Steuervergünstigungen. Die „Bescheinigung EU / EWR" ist beigefügt.
60	**Nur bei im Ausland ansässigen Angehörigen des deutschen öffentlichen Dienstes, die im dienstlichen Auftrag außerhalb der EU oder des EWR tätig sind:**
61	Ich beantrage die Anwendung familienbezogener Steuervergünstigungen. Die „Bescheinigung EU / EWR" ist beigefügt.



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333